



1964, CINQUENTA ANOS DEPOIS:

A ditadura que mudou o Brasil

50 anos do golpe de 1964

Daniel Aarão Reis, Marcelo Ridenti e Rodrigo Patto Sá Motta (orgs.)

Ditadura e democracia no Brasil

Do golpe de 1964 à Constituição de 1988

Daniel Aarão Reis

As universidades e o regime militar

Cultura política brasileira e modernização autoritária

Rodrigo Patto Sá Motta

Daniel Aarão Reis

Marcelo Ridenti

Rodrigo Patto Sá Motta

(organizadores)

A ditadura que mudou o Brasil

50 anos do golpe de 1964

13. Política externa do Brasil: continuidade em meio à descontinuidade, de 1961 a 2011

MIRIAM GOMES SARAIVA
TULLO VIGEVANI

A bibliografia relativa ao golpe de Estado de 1964 no Brasil, quando trata das relações externas do país, debate dois temas principais: as responsabilidades norte-americanas e as grandes mudanças na inserção internacional do país, passando de posições nacionalistas, no período anterior ao golpe – simpáticas ao não alinhamento, na época em ascensão –, e, logo depois de abril de 1964, ao estreitamento das relações com os Estados Unidos. Iremos debater aqui alguns dos fundamentos da Política Externa Independente (PEI) dos períodos Jânio Quadros e João Goulart, situando-os numa perspectiva comparada com políticas desenvolvidas décadas depois, em particular o Pragmatismo Responsável (PR) do governo Ernesto Geisel e a autonomia pela diversificação do período Luiz Inácio Lula da Silva. Além da descrição das características dos três períodos, destacando convergências e diferenças, iremos sugerir formas de identificar as posições brasileiras em relação ao exterior e focalizar os elementos estruturais da política externa, que, em governos ideologicamente opostos, não deixaram de condicionar a ação do Estado.

Continuidades e descontinuidades na inserção internacional do Brasil

Muitas vezes, correta ou incorretamente, a política externa brasileira é identificada pelos *partners* externos por sua continuidade. Como cenário para isso detectamos, por um lado, um discurso da diplomacia brasileira que defende essa continuidade e, por outro, algumas crenças que há muito orientam sua evolução: a autonomia e o universalismo. A posição externa do Brasil deve

ser vista à luz desses dois fatores constitutivos, enraizados na sociedade e no Estado brasileiros.¹ Subjacente às ideias de universalismo e autonomia está uma convicção histórica de que o país viria a se tornar um *player* global, ocupando lugar de destaque no cenário internacional.

Essas duas ideias perpassam a sociedade brasileira, mas podem ser mais bem identificadas na diplomacia. A presença do Itamaraty no arranjo institucional, vis-à-vis a política exterior, com seu poder de burocracia especializada, contribuiu para que nele se concentrasse a formulação da política externa e para que se desenvolvesse no país um comportamento estável, pautado em princípios de longo prazo. Essa concentração torna a política externa, a priori, menos vulnerável a ingerências da política interna. Sabemos, no entanto, que no governo de Lula a ideia de invulnerabilidade foi posta em debate.

Quando examinamos, porém, o que se esconde por trás do discurso de continuidade, encontramos descontinuidades, diferenças de prioridade e de estratégias. O conceito de autonomia assumiu abordagens diversas no decorrer dos anos.* Alternativas foram definidas a partir do contexto internacional, da estratégia de desenvolvimento e de cálculos por parte dos formuladores de política externa, que variaram de acordo com a visão política e a percepção que teriam dos interesses nacionais, da conjuntura internacional etc. As opções alternaram-se entre estratégias de viés multipolar e tentativas de ganhos relativos no cenário internacional, entre atuações mais autônomas ou alinhamentos a parceiros externos.

A diversidade de aspectos motivadores tem influência sobre a escolha das estratégias adotadas pela diplomacia brasileira. Leticia Pinheiro aponta dois paradigmas de ação no século XX: o americanismo e o globalismo.² Estes não só constituíram as formas como as elites brasileiras viam seu papel na política internacional, como também teriam sustentado a procura de objetivos de longo prazo, como a autonomia e a projeção internacional. O americanismo vê numa aliança com os Estados Unidos

* Autonomia pela distância, autonomia pela participação, autonomia pela integração, autonomia pela diversificação.

os recursos para a economia do país e um meio de conquistar poder no sistema internacional. A parceria entre os dois países seria pragmática e permitiria ganhos mútuos. Ao contrário, o globalismo sugere, para o Brasil alcançar sua autonomia, a busca de recursos de poder e insumos para o desenvolvimento por meio da diversificação de parceiros. Letícia Pinheiro indica uma mudança de paradigma durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a ascensão do institucionalismo pragmático, que, sem abandonar o globalismo, procura a adesão a regimes e instituições internacionais.

Identificamos o institucionalismo pragmático como uma corrente de pensamento favorável à relativa liberalização da economia e defensora do apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, identificando-os como cenário favorável ao desenvolvimento brasileiro.³ Ele sugere a inserção externa do país a partir da autonomia pela integração, que corresponderia a um país incorporado à ordem global, que empreenderia suas iniciativas nos marcos das instituições internacionais.

Federico Merke aponta duas tradições da política externa brasileira, a realista-liberal e a realista-desenvolvimentista, que partilhariam a percepção de um sistema internacional anárquico, o anseio por um papel de potência regional e mesmo global, e os esforços para manter a política externa acima de divergências domésticas.⁴ A primeira tradição buscaria uma aliança com os Estados Unidos como recurso para atingir seus objetivos, enquanto a segunda procuraria mais insumos para o desenvolvimento no comportamento internacional autônomo. Esta última se aproximaria da ideia de diversificação das relações externas e, portanto, do universalismo. Podemos afirmar que as políticas de João Goulart, de Ernesto Geisel e de Lula se identificam com a segunda tradição, sem desconsiderar, contudo, as grandes diferenças entre esses governos.

Amado Luís Cervo identifica a consolidação, desde 1930, de dois discursos sobre o uso da política externa a fim de obter insumos para o desenvolvimento: o americanista e o independentista ou nacionalista.⁵ O americanista defenderia uma aliança estratégica com os Estados Unidos como mecanismo de garantir capitais para o país, no modelo associado.

O nacionalista teria preferência pela diversificação de parceiros e por um desenvolvimento autônomo.

Nos anos 1990, a crise do paradigma globalista deixou patente uma divisão no interior da diplomacia – autonomistas e institucionalistas pragmáticos –, com visões diferentes sobre a dinâmica da ordem internacional e sobre a melhor estratégia para atingir os objetivos de autonomia e crescimento do país.⁶ Os autonomistas seriam tributários do desenvolvimentismo no campo econômico e defenderiam uma projeção autônoma e proativa do Brasil.

É nesse quadro de referência da política externa que iremos debater os três períodos inseridos no paradigma que alguns classificam como globalista, outros como realista-desenvolvimentista e outros, ainda, como nacionalista: a Política Externa Independente, o Pragmatismo Responsável e a autonomia pela diversificação.

A política externa independente

A mudança de governo no Brasil, no início de 1961, teve um impacto forte na política externa. A adoção do que viria a ser conhecido como PEI, no governo Jânio Quadros, significou uma mudança de paradigma: o abandono do americanismo e o início do globalismo. O presidente orientou-se pelo universalismo, tendo como perspectiva abrir o país para relações com todos os demais, como instrumento para obter a própria projeção internacional. Isso significava buscar a independência de comportamento em relação aos Estados Unidos, uma vez que o poder de barganha viria sobretudo da diversificação de parceiros.⁷ O pensamento dos formuladores da política externa de então foi influenciado pelas ideias da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e pela tradução desse pensamento para a realidade brasileira, conduzida por alguns intelectuais, entre outros os do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb). Atores políticos com formações diferentes tiveram papel relevante: Afonso Arinos de Melo Franco, ministro de Relações Exteriores de Quadros; Francisco San Tiago

Dantas, chanceler de Goulart; João Augusto de Araújo Castro, também chanceler de Goulart. O fortalecimento do Movimento dos Não Alinhados forneceu sustentação a essa evolução até 1964.

A PEI foi uma política que não rompeu abruptamente com as políticas passadas, de Getúlio Vargas a Juscelino Kubitschek. Manteve algumas das ideias básicas que constituem o cenário da ação brasileira, sendo, portanto, uma reconfiguração das propostas de ações e metas. A introdução do universalismo como base de atuação do país e a ideia de construir a autonomia nacional a partir da diversificação de parceiros tornaram essa política um marco do Brasil daquele período. No início do governo Quadros, o Brasil rompeu com o governo fascista de Oliveira Salazar em Portugal e foi cordial nas relações com Cuba, no momento em que se aguçavam as tensões do governo de Fidel Castro com os Estados Unidos. O ministro Melo Franco verbalizava a perspectiva, mesmo quando reafirmava que o Brasil não era um país neutro. Em 1961, falando na Câmara dos Deputados sobre Cuba, dizia: "Temos o dever de respeitar, de pugnar, de defender e de cooperar na defesa da autodeterminação dos povos. Nisso temos o dever de cooperar com o princípio da não intervenção."⁸ O governo Goulart buscou entendimento com os não alinhados, mas sem tomar parte formal da nova organização.

A formulação da PEI foi entrelaçando-se com ideias oriundas do nacional-desenvolvimentismo do período. Segundo Fonseca Jr.,⁹ a PEI teria nascido de um projeto político. Para San Tiago Dantas,¹⁰ ela visava "à consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira ao desenvolvimento e à emancipação econômica, e à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão".

As motivações para as mudanças foram de ordem tanto externa quanto interna. Na segunda metade dos anos 1950, o sistema internacional passou por modificações importantes, com a ascensão do Terceiro Mundo. No âmbito doméstico, os governos Jânio Quadros e João Goulart levaram ao poder uma geração de políticos menos comprometida com as práticas tradicionais. O reordenamento e a modernização nos quadros da diplomacia,

iniciada com Kubitschek, a concepção nacional-desenvolvimentista e o modelo de industrialização por substituição de importações fortaleceram ideias previamente existentes. Em relação aos Estados Unidos, o movimento inicial de Goulart foi de aproximação, havendo contrapartida do governo John Kennedy, que dava início à Aliança para o Progresso. A mensagem de Goulart ao Congresso Nacional, em março de 1962, exemplifica a busca de manter uma posição de equilíbrio, sem rupturas. No entanto, temas historicamente acumulados e não resolvidos, como distribuição da terra, direitos trabalhistas, democratização de estruturas do Estado, colocaram as questões sociais no centro do palco, levando ao crescimento da mobilização de camadas populares e ao questionamento da presença do capital estrangeiro no Brasil. Esses problemas ligavam-se aos temas de política internacional, o que resultou no crescente antagonismo em relação aos interesses americanos.

Os princípios básicos da PEI, tornados orientação de governo, eram: ampliação do mercado interno; formulação autônoma dos planos de desenvolvimento; manutenção da paz com coexistência pacífica; desarmamento geral e progressivo; não intervenção em assuntos internos de outros países; autodeterminação dos povos; respeito ao direito internacional; e apoio à emancipação dos territórios não autônomos.¹¹ Alguns desses princípios já estavam presentes na política externa, outros eram novos, como o apoio brasileiro à emancipação dos territórios não autônomos. Fonseca Jr. considera que "o período é de abertura universalista da política externa e de coleção de um acervo de relações bilaterais de amplo alcance, ... são estabelecidos ou renovados vínculos com os países africanos, amplia-se a presença no Oriente Médio e, mais importante, os laços com a América Latina ganham nova densidade".¹²

A PEI tinha um componente terceiro-mundista e de crítica às políticas das potências dominantes, ao "congelamento do poder mundial". Seu objetivo era posicionar-se de modo contrário às exigências de alinhamento e assumir posição autônoma diante dos dois polos de poder da Guerra Fria. Houve certa ambiguidade, como a defesa do alinhamento do Brasil ao Ocidente e a simpatia pelo não alinhamento, mas sem plena adesão a

ele. Procurava-se afirmar os interesses brasileiros, que seriam diferentes daqueles das potências, e explorar convergências com países que partilhavam a condição de subdesenvolvimento.

No que diz respeito à América Latina, a PEI fazia referência ao entorno da região, mas a tentativa de desenvolvimento orientava-se para os esforços nacionais, sem ênfase na dimensão regional. Mas foi durante sua vigência no Brasil que a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) conseguiu reduzir tarifas, e aprofundaram-se as relações bilaterais com a Argentina, criando-se o “espírito de Uruguaiana”. Em 1961, os presidentes dos dois países se encontraram nessa cidade para a assinatura do Convênio de Amizade e Consulta. O “espírito de Uruguaiana” significava o reconhecimento de que, juntos, poderiam dar passos importantes rumo ao desenvolvimento e também superar (de forma temporária) as motivações que levavam os dois países a disputar silenciosamente a hegemonia regional. A partir da queda de Arturo Frondizi, em 1962, a política brasileira para a Argentina sofreu retrocessos, mantendo-se as tensões até quase o final dos anos 1970. Nesse mesmo ano, a diplomacia brasileira se opôs às sanções contra Cuba propostas pelos Estados Unidos. O posicionamento relativo a Cuba – que fora suspensa na Organização dos Estados Americanos em 1962, com a abstenção brasileira e de outros Estados – revelou-se um marco importante para a caracterização da PEI: ele mostrava que a América Latina era vista como parte da construção de um mundo onde as hegemonias deveriam se enfraquecer.

Apesar dos avanços experimentados na perspectiva da PEI, o agravamento da crise política e econômica durante o governo Goulart dificultou a implementação de suas propostas. O governo Kennedy agiu no sentido de robustecer forças políticas opositoras, sendo a política externa do presidente brasileiro um dos focos de conflito. Em 1964, com o golpe e a ascensão do governo militar, a PEI foi descontinuada, substituída pela estratégia do governo Castello Branco, sinalizando uma decidida inserção no mundo ocidental e o estreitamento das relações com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, mantinha-se, inclusive em áreas militares, certa ideia de autonomia e de fortalecimento do poder nacional. É importante considerar este último

aspecto para entender a evolução dos sucessivos governos militares, em particular o de Ernesto Geisel, que levou ao Pragmatismo Responsável.

O pragmatismo responsável de Geisel

A política externa brasileira implementada durante o governo de Ernesto Geisel, de 1974 a 1978, significou uma mudança de prioridades em relação à política externa adotada no período anterior. Foi abandonada a expressão “Brasil potência”, utilizada durante o governo de Emílio Garrastazu Médici. Mas a ideia teve continuidade com o mote “Brasil potência emergente”. O chamado “pragmatismo responsável e ecumênico” representou uma forma de adaptação à nova realidade da ordem internacional e à necessidade de diversificar os recursos para o desenvolvimento interno.

A percepção e o entendimento da dinâmica internacional por parte da diplomacia brasileira tinham fundamento fortemente realista. Baseada nas teses de Araújo Castro,¹³ que fora chanceler no governo Goulart e era embaixador em Washington no período do PR, essa percepção apontava para uma ordem em permanente mudança. Ele afirmava que “poucos países no mundo detêm as possibilidades de irradiação diplomática do Brasil”.¹⁴ Isso permitiu a superação quase completa da ideia de “fronteiras ideológicas” instituída por Castello Branco. Abriu-se lugar a uma nova formulação do que seriam os “interesses nacionais”. Para viabilizá-los, seria preciso uma diversificação das relações econômicas externas independentemente de questões de cunho ideológico. A especificidade do PR foi a forma agressiva como essa diversificação foi perseguida, com relações de tipo novo com países muito diferentes, da República Federal da Alemanha a Angola e Iraque.

A tradição realista-desenvolvimentista recuperou sua centralidade, e o objetivo de autonomia, entendida como autonomia pela distância, na definição de Fonseca Jr.,¹⁵ veio ocupar lugar fundamental. O PR representou uma rejeição do alinhamento com os Estados Unidos. Suas manifestações concretas se deram nos campos político e econômico, sob a condução do chanceler Antônio Azeredo da Silveira.

Segundo Leticia Pinheiro,¹⁶ a política teria recuperado o paradigma globalista como ordenador de seu comportamento, visando a se tornar meio de fortalecimento do poder de barganha do Brasil. Analisando o PR e comparando-o à PEI, Fonseca Jr. afirma que ambos pautaram a busca da autonomia “pelo contraste com o que preconizam os hegemônicos”.¹⁷ A diplomacia brasileira, nos dois momentos, distanciava-se dos embates da disputa leste-oeste e pleiteava propostas reformistas da ordem mundial. Ela tentaria enfraquecer hegemonias, na perspectiva de debilitar os diretórios dominantes. O projeto do PR foi fruto de expectativas de formuladores influenciados pelo crescimento econômico brasileiro do início dos anos 1970, por uma conjuntura internacional de instabilidade e pela crença na capacidade do país de tornar-se uma potência média global.

O PR coincidiu com o início do processo de abertura do regime militar. Em virtude dos contenciosos, em particular com os Estados Unidos, ele assumiu caráter nacionalista, servindo de mecanismo aglutinador de setores militares favoráveis à abertura e da oposição em torno de alguns pontos dessa política, mas não de todos. O projeto de reconfiguração da base industrial implicava amplas relações com outras regiões. No campo energético, concretizou-se um acordo com a Alemanha para a implantação de usinas nucleares no Brasil. Como consequência da crise do petróleo, em 1973, o governo estimulou as relações com alguns países árabes, como o Iraque. O PR buscou ampliar o número de parceiros, sobretudo na Europa, entre os países árabes e na África.

O período Geisel representou um momento de confluência entre política externa e política interna, com o início efetivo da abertura. Seria prematuro dizer que o crescimento da oposição política, representada pelo MDB, contribuiu para o fortalecimento do PR. Setores da sociedade e parlamentares criticavam aspectos específicos: o acordo nuclear com a Alemanha, as relações com o Iraque, o voto sobre o sionismo, a recusa ao diálogo sobre direitos humanos. Outros pontos encontraram maior consenso, como a ruptura do acordo militar com os Estados Unidos e o incremento de posições anti-hegemônicas nos fóruns internacionais.

Há diferenças importantes entre o projeto da PEI e o do PR, principalmente no que se refere aos países vizinhos. Em relação à América Latina, não houve avanços, mantendo-se a preferência por relações bilaterais, com ênfase nas necessidades do desenvolvimento brasileiro, desvinculado de qualquer perspectiva regionalista. Nessa área, o conteúdo ideológico assumido desde 1964 perdurou. O governo Geisel impôs limites às ações dos aparelhos repressivos, mas não impediu modos de cooperação formal e informal com os regimes militares da região. No período, manteve-se atuante a chamada Operação Condor. Durante a PEI, com exceção do “espírito de Uruguaiana”, tampouco se avançou muito, mas a forma de encarar os vizinhos ao menos foi de solidariedade, e a circunstância oferecida pela constituição da Alalc foi aproveitada parcialmente. No período do PR, a mesma concepção realista que levou a tensões com a Argentina, contribuiu afinal para abrir caminho ao Tratado Tripartite de 1979 sobre o uso das águas do rio Paraná.

No que se refere à Argentina, a visão brasileira esteve marcada pela influência do chanceler Azeredo da Silveira. Segundo Spektor,¹⁸ o ministro tinha uma perspectiva estruturada da Argentina e era cético quanto à capacidade desse país de manter, como no passado, influência sobre os outros da região. No entender de Azeredo da Silveira, “o declínio argentino abria caminho para um novo arranjo regional em que o Brasil abandonaria sua posição acuada”.¹⁹ Sua ideia de uma Argentina não mais desafiadora do espaço brasileiro e com menos recursos de poder não era consensual no Itamaraty, mas foi predominante até o final de seu mandato.

Com essa percepção, entre 1974 e 1978, houve um acirramento das divergências entre os dois países, sem iniciativas no sentido de diluir o clima de contencioso em torno da questão do uso das águas da bacia do Prata. Segundo Gardini,²⁰ a reconstrução das relações baseou-se nos interesses de grupos do aparelho de Estado vinculados à política energética e ao planejamento econômico estratégico, atuantes durante o governo Geisel, mas não em harmonia com o Itamaraty.

Na formulação do PR, o Brasil deveria ter papel de protagonista na América Latina. Mas a inserção brasileira não seria restrita à região, o

país buscava projetar-se no mundo. A política de avizinhamento com a região não perdia de vista o âmbito global. Segundo Azeredo da Silveira,²¹ “elevado nas dimensões da sua economia e do seu poder nacional, projetando-se num mundo onde se estreita a convivência entre as nações, não será possível ao Brasil alhear-se do que ocorre em outras áreas”. Numa perspectiva crítica de alguns conceitos e ideias orientadoras do PR, Ferreira, considerando a posição regional do Brasil, afirma:

As denúncias sobre o congelamento do poder mundial e as reiteradas afirmações de que a política de poder deve ceder lugar a um ordenamento jurídico internacional justo, ... tudo soa como tentativa de autoafirmação de um país que se ressentia da posição menor em que se encontra, embora a partir dela exerça, em seu âmbito específico de ação, a mesma política que condena nos demais.²²

Para o PR, o poder do país na região seria suficiente para justificar sua maior influência. Nesse caso, o PR diferencia-se da PEI.

Segundo San Tiago Dantas e Araújo Castro, o universalismo brasileiro não se contrapunha à busca de cooperação com o entorno geográfico. Quando a aproximação não acontecia, devia-se a razões específicas, concretas, à instabilidade. A região seria considerada parte dos países subdesenvolvidos, portanto estaria entre aqueles com os quais haveria uma comunidade de destino.

Por outro lado, o PR coincide com a PEI ao situar o universalismo e o combate ao congelamento de poder no centro das preocupações, visando à própria projeção de poder. Porém, nessa fórmula, a região não ocupou lugar prioritário. Em contraste com a formulação “fim das fronteiras ideológicas”, anunciada como ferramenta do universalismo para a América do Sul, permaneceram ideias de geopolítica e o pressuposto realista de utilização da assimetria real ou potencial em seu próprio favor. As necessidades do desenvolvimento, as mudanças no sistema internacional, o custo da manutenção das hipóteses de conflito abriram caminho para novas atitudes.

A autonomia pela diversificação de Lula

A posse de Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003, 24 anos depois do fim do governo Geisel e no marco do regime democrático, representou mudanças na política externa. Reforçou a atuação da corrente autonomista e universalista no interior do Itamaraty, interrompendo oito anos de predomínio dos institucionalistas pragmáticos. O traço marcante dos autonomistas seria a defesa de uma projeção autônoma, guardando, nesse sentido, semelhanças tanto com a PEI quanto com o PR. O corolário seria o enfraquecimento do americanismo, ou da ideia de que a plena adesão aos regimes internacionais seria instrumento útil para o Brasil.

Com comportamento baseado em reformismo moderado da ordem internacional, a corrente formuladora da política externa do governo Lula defendeu a reforma das instituições internacionais, buscando mais espaço para a atuação do país. Identificou situações em que essas instituições não deveriam contar com a adesão brasileira, em que a elas seria necessário se opor. Este foi o caso da negociação a respeito da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), para cujo fracasso o Brasil contribuiu, enquanto procurava se aproximar dos países emergentes.

O governo de Lula apresentou como novidade no processo de formulação de política externa a emergência de um grupo não originado na diplomacia, mas que, durante os dois mandatos, estabeleceu interfaces com o Itamaraty. Essa corrente, cuja origem está na academia e em lideranças políticas do PT, exerceu influência em decisões de política externa. Os diplomatas provenientes da escola desenvolvimentista, como Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, ganharam o primeiro plano na formulação.

As diretrizes e ações de política externa não significaram rupturas e foram implementadas progressivamente no decorrer dos dois mandatos. Houve continuidade e revalorização das ideias de autonomia, universalismo e ascensão como potência, entendida como maior protagonismo em assuntos internacionais, para além da própria esfera de interesse regional. A sinalização foi visível desde o primeiro momento. Em 2003, Lula participou do III Fórum Social Mundial e, logo em seguida, da reunião do Fórum

Econômico Mundial. Algumas mudanças de metas foram efetivadas, mas sem ações bruscas. Houve modificações na política externa, mudança de tonalidade e de ênfase visando a novas formas de inserção internacional para o país. Essa orientação teve como pressuposto a ideia de que o poder norte-americano se enfraquecia, a China aumentava seu peso e, conseqüentemente, haveria espaço maior para o Brasil.²³

O paralelismo com a PEI e com o PR é encontrado na forte valorização das ideias de autonomia e universalismo, assim como na prática de uma política oposta à hegemonia. A utilização da política externa como recurso para o crescimento econômico foi atualizada. No campo internacional, o governo de Lula encontrou um cenário favorável para afirmar sua visão. Em contraste com a ordem dos anos 1990, quando o fim da Guerra Fria fez com que alguns acreditassem na possibilidade de os Estados Unidos manterem diferencial de poder em todos os campos, os anos 2000 conviveram com uma ordem global fragmentada e plural em termos de ideias e comportamentos, e com a emergência de novos atores, que procuraram modificar o equilíbrio anterior. Em termos internos, essa fase coincidiu com a estabilidade política e o crescimento da economia, reforçando a legitimidade do governo e sua capacidade de ação internacional, particularmente nas iniciativas de construção de instituições na América do Sul, em tabuleiros de diferentes níveis.

A ascensão dos autonomistas diminuiu a convicção da diplomacia nos regimes internacionais, substituída por comportamento proativo, com vistas a modificar a posição desses regimes em favor dos países do sul ou em benefício próprio. A ideia de buscar o apoio de tais países e fazer acordos políticos com outros emergentes, no sentido de contrabalançar o poder das potências tradicionais do Ocidente, serviu de base para a atuação internacional do Brasil. Por outro lado, o país participou de forma ativa no Grupo dos 20 financeiro (G-20), juntamente com as potências tradicionais, revigorado para procurar soluções para a crise econômica de 2008.

Em relação aos Estados Unidos, o governo brasileiro manteve autonomia em suas ações, embora sem assumi-la como um desafio, como fez o PR de Geisel – em que a ruptura havia sido considerada importante

para afirmar sua posição internacional. Durante o governo Lula houve divergências com os países ricos quanto às normas do comércio internacional, ainda que o Brasil apoiasse, em parte, a posição norte-americana na Conferência da Organização Mundial do Comércio (OMC) de 2008, que poderia ter concluído a Rodada Doha. Houve divergências em relação aos processos de integração nas Américas. O governo brasileiro obstaculizou definitivamente as negociações para a formação da Alca na Cúpula das Américas de 2005. A participação autônoma e assertiva do Brasil na política internacional criou áreas de atrito com os Estados Unidos – conflitos que, no entanto, foram tratados com baixo perfil, exceto, talvez, na intervenção relativa ao Irã, juntamente com a Turquia, em 2010. Na ocasião, buscou-se articular uma atitude de negociação para o programa nuclear iraniano, não oposta, mas autônoma da preconizada pelos Estados Unidos.

A diplomacia autonomista deu novo impulso à cooperação com países emergentes. Foi criado o Fórum de Diálogo Ibsa (Índia, Brasil e África do Sul) para tratar de questões relacionadas à ordem internacional, às Nações Unidas e ao intercâmbio tecnológico. O país participou ativamente do G-20 comercial, formado para defender as posições de países do sul nas negociações da OMC. Procurou aproveitar os espaços abertos pela classificação do Brasil como um dos Bric (Brasil, Rússia, Índia e China) por meio de iniciativas para fortalecer uma parceria tendo em mira a revisão das instituições da ordem internacional, inclusive o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. As coalizões com parceiros emergentes contribuíram para reforçar as ações globais do país. Ao mesmo tempo, a diplomacia desempenhou um tipo de liderança internacional de caráter individual. O papel do país como *player* global fundamentou-se nas ideias de autonomia e universalismo que também haviam tido destaque com a PEI e o PR.

A cooperação com regiões mais pobres avançou, embora com características diferentes. Em relação ao continente africano, as iniciativas começaram já no primeiro mandato de Lula, com prioridade para a cooperação técnica e financeira, erigindo-se como elemento norteador o combate à fome e à pobreza no continente. Apoiar o Brasil em fóruns multilaterais,

por parte dos países africanos, tornou-se uma contrapartida importante na agenda da política externa brasileira. Classificamos essa nova orientação centrada na busca de parceiros não tradicionais como “autonomia pela diversificação”, diferente da chamada “autonomia pela integração” dos institucionalistas pragmáticos do governo anterior.²⁴ A diversificação incluiu tentativa de acordos com países desenvolvidos, como a França, e o fortalecimento de relações com diferentes Estados, com destaque para a China, não excluindo as relações com os Estados Unidos, mantidas em bom nível durante todo o período.

A política brasileira para a América do Sul experimentou mudanças: o governo investiu na construção não declarada e nem sempre aceita de uma liderança regional por meio de mecanismos de cooperação. Papel destacado para isso tiveram a cooperação técnica bilateral e os investimentos. A atitude diante da região foi mais assertiva que durante a PEI e diferente da adotada no período do PR. Na PEI, vimos que a preocupação esteve voltada para o Terceiro Mundo, e como parte dele a América Latina e a do Sul, mas não estava em debate a integração, além dos termos genéricos da Alalc. Durante o governo Lula, o Brasil passou a assumir alguns custos da integração, da cooperação e da governança regional. Essas ações foram objeto de controvérsias na sociedade e mesmo no governo.²⁵

A projeção do país nas arenas global e regional foram iniciativas simultâneas e, da perspectiva brasileira, complementares. Ao contrário da percepção de Azeredo da Silveira, a aproximação com os países vizinhos foi vista como instrumento para a realização do potencial do Brasil, como apoio ao desenvolvimento do país e indispensável para a formação de um bloco capaz de exercer influência internacional. Segundo Burges,²⁶ o Brasil teria necessidade do peso regional nas barganhas globais, embora sem se ater a uma institucionalização que limitasse sua autonomia. A continuidade das iniciativas regionais sugere que, embora sem se comportar plenamente como um *paymaster*, o governo brasileiro conseguiu fortalecer a estabilidade regional e dar continuidade a seus objetivos. A prioridade da integração comercial e produtiva – fundamental a partir de 1985, e até a desvalorização do real em 1999 e a crise argentina de 2001 – deu lugar a projetos visando

à integração física da área, reforçando-se a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa). Nesse período foi criada uma estrutura de cooperação com países da região. Os investimentos e as obras de infraestrutura financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cresceram. Essas iniciativas contribuíram para o avanço da articulação com os países vizinhos em áreas não comerciais e reforçaram o processo de estabilização do continente.

A consolidação da Comunidade Sul-Americana de Nações – e sua passagem para a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) – foi importante para o Brasil. O projeto teve origem no governo de Itamar Franco e foi ampliado no de Fernando Henrique Cardoso. Mas, a partir da eleição de Lula, concentraram-se esforços para sua institucionalização, incluindo-se novos temas como segurança, diálogo político, integração energética, mecanismos financeiros e assimetrias. A organização tornou-se, para o governo, um importante caminho de ação multilateral.

Sinalizou-se com um novo padrão nas relações regionais por ocasião da nacionalização de reservas de gás da Petrobras pelo governo boliviano e com a solicitação, por parte do governo de Fernando Lugo, do Paraguai, de um reajuste do preço da energia de Itaipu. Nos dois casos, desenhou-se a disposição brasileira de arcar com custos do processo de integração sul-americana. Instituíram-se também formas de aproximação com governos empenhados em políticas de desenvolvimento apoiadas em ações distributivas.

Para os autonomistas, o Mercosul e o bloco sul-americano são objetivos fundamentais da política externa. Pinheiro Guimarães afirma ser necessário assumir os custos da responsabilidade, em virtude das assimetrias de poder.²⁷ Na mesma linha, Amorim refere-se à América do Sul, concentrando-se no papel do Mercosul, como elemento nevrálgico.²⁸ Procurando compreender as especificidades do governo Lula comparativamente à PEI e ao PR, pode-se dizer que a ação regional se afasta em termos concretos dessas outras experiências.

O governo implementou ações visando ao equilíbrio no interior do Mercosul, favorecendo o desenvolvimento da infraestrutura e da projeção industrial, e apostou na ampliação do bloco com acordos de associação com

países da Comunidade Andina e com a viabilização do ingresso da Venezuela na aliança.* A criação do Fundo de Convergência Estrutural (Focem), com cotas de participação aumentadas ao longo do tempo, representou um avanço conceitual no campo da cooperação, tendo em vista reduzir as assimetrias regionais.²⁹ As dificuldades persistentes relacionam-se aos obstáculos estruturais das economias, resultantes de sistemas produtivos voltados para a produção de commodities e dependentes de capitais e tecnologia externa.

Assim, em relação à PEI, identificamos elementos de continuidade. Podemos dizer que no governo Lula prevaleceram afinidades com a PEI no tocante à visão de mundo, à autonomia e à afirmação do universalismo materializado no apoio ao multilateralismo. As condições diferentes dos anos 2000 em relação aos anos 1960 fizeram com que o tema da integração se tornasse central. Em relação ao PR, há afinidade na crítica ao unilateralismo, em particular dos Estados Unidos, mas distanciamento na forma de condução das relações, preservando o diálogo, ainda que na divergência. No período Lula, o governo e a sociedade parecem mais cientes do peso do país no sistema internacional, portanto, mais propensos à utilização dos canais de diálogo existentes. As relações com a América Latina diferenciam esse governo dos outros períodos aqui considerados.

Conclusões

Em termos gerais, mesmo com regimes políticos diferentes, identificamos traços de continuidade – ou recorrência – na política externa brasileira entre os três períodos examinados. Há algumas características e princípios semelhantes nos três momentos.

Entre a PEI e o PR, embora tenha havido adaptações à realidade internacional dos anos 1970, encontramos pontos em comum. Os dois períodos têm como referência o globalismo ou o realismo desenvolvimentista. Há ideias que se identificam: o afastamento dos Estados Unidos, o desenvol-

vimentismo, o interesse pela fragilização da hegemonia, a tentativa de atenuar as assimetrias, a não aceitação do congelamento do poder mundial. A fase da PEI conviveu com instabilidade política interna e distinguiu-se parcialmente da política externa anterior. Os períodos de Quadros e Goulart distanciaram-se do americanismo, voltaram-se para uma política anticolonial e vincularam-se, ainda que não plenamente, ao nascente Terceiro Mundo.

O governo Geisel, com o PR, apesar das dificuldades econômicas, conseguiu levar parcialmente adiante o II Plano Nacional de Desenvolvimento e, sobretudo, o início da abertura política. O PR caracterizou-se por um forte antiamericanismo, que decorria de escolhas ligadas a políticas econômicas e energéticas. O acordo para a construção das usinas nucleares e a aproximação com alguns países árabes, em particular o Iraque, levaram ao aguçamento das tensões com os Estados Unidos.

No tocante ao entorno sul-americano, o PR foi muito diferente da PEI. Na fase de Quadros e Goulart, ainda que as relações com os vizinhos, incluindo a Argentina, não tenham evoluído substantivamente, o ambiente era de aproximação. O realismo pragmático do período Geisel estimulou tensões. Apenas no final do governo houve mudança dessa tendência, abrindo-se caminho para os acordos consolidados no governo Figueiredo.

O período de Lula corresponde a uma fase histórica em que prevalece uma ordem internacional diferente, na qual os Estados Unidos continuam a ser a potência hegemônica, mas crescem as tendências ao multipolarismo e à fragmentação. Ao longo dessa etapa, a situação econômica do país caracterizou-se pela estabilidade, com expansão do mercado interno. Em comum com a PEI e o PR, os anos de governo Lula representaram uma fase de não alinhamento aos Estados Unidos e de crítica às lógicas hegemônicas no sistema internacional. Não houve uma política antinorte-americana, as relações com esse país foram intensificadas, mas num quadro de busca de multilateralismo. A política externa de Lula teria forte conteúdo pragmático; prevaleceu uma concepção de mundo na qual o Brasil tem capacidade de desenvolver um papel ativo, não apenas regional, mas como ator global.

* Consolidado no governo de Dilma Rousseff.

A diversificação de parceiros é considerada prioritária nos três períodos examinados. No caso de Lula, a percepção de que o mundo caminha para novas formas de equilíbrio foi um estímulo propositivo nas questões econômicas e políticas. Embora mais presente no PR e no período Lula, a busca de maior projeção do país na política internacional foi característica relevante. Na fase da PEI, os instrumentos de poder do Brasil não permitiam uma ação ostensiva nesse sentido. O projeto de Brasil potência emergente do governo Geisel não teve continuidade, em função da crise econômica e de mudanças na própria política internacional, enquanto durante o governo de Lula, em cenário nacional e internacional mais favorável, a iniciativa obteve melhores resultados. Os conceitos geopolíticos mantidos por Geisel em relação aos países vizinhos contribuíram para os limites de sua projeção externa.

Nos três momentos analisados, houve ajustes e diferenças de prioridades. O contraste em relação aos Estados Unidos – sobretudo a crítica do congelamento do poder, ideia central de Araújo Castro³⁰ presente na PEI e no PR –, a ideia do multipolarismo e a busca de inserção autônoma e diversificada na ordem internacional foram elementos comuns. Houve diferenças de metas em um tema importante: o relacionamento com os países vizinhos. A PEI manteve relativa distância, apesar dos esforços de Uruguaiana e de uma posição solidária em relação a eles. O PR adotou uma postura de rejeição e afastamento, com base nos princípios da geopolítica e acreditando que o fortalecimento do Brasil deveria se dar pela consolidação da própria primazia regional. O governo Lula robusteceu a tendência de priorizar a América do Sul em sua política externa. Procurou construir um novo ordenamento regional em torno de uma liderança brasileira não ostensiva. A projeção do país nas arenas global e regional foram iniciativas simultâneas e complementares.

É importante ressaltar que houve alguns marcos de continuidade, o que torna os três períodos legitimamente comparáveis. Nos três casos, adotou-se ou retomou-se uma visão classificada como globalista, realista-desenvolvimentista, autonomista ou nacionalista. Como esperamos ter demonstrado, também há diferenças importantes.

Notas

1. A ditadura faz cinquenta anos: história e cultura política nacional-estatista (p.11-29)

1. “A ditadura e as transformações sociais” e “Transformações econômicas no período militar”, ambos de Francisco Luna e Herbert S. Klein, nesta coletânea, elencam e analisam minuciosamente as transformações econômicas e sociais ocorridas no período ditatorial.
2. Alusão a dois livros de Marc Ferro (1983 e 1987).
3. Cf. Denise Rollemberg, 2008; Lucia Grinberg, 2004; Rodrigo Patto Sá Motta, 2008; Francisco Carlos Teixeira da Silva, 2012; Samantha Viz Quadrat, 2009; Beatriz Kushnir, 2004; Janaína Martins Cordeiro, 2009 e 2012; Gustavo Alonso, 2011; Aline Presot, 2004. Para um estudo sobre as relações complexas entre ditaduras e sociedades em várias partes do mundo, cf. Denise Rollemberg e Samantha Viz Quadrat, 2010, 3 v. René Dreifuss (1981) e Jacob Gorender (1987) já haviam registrado a participação dos civis na preparação do golpe, mas limitaram a análise às elites sociais e políticas.
4. Com outra perspectiva, Florestan Fernandes (1974) inseriu, pioneiramente, a ditadura no tempo longo, como ápice da revolução burguesa no Brasil.
5. Cf. Serge Berstein, 2009.
6. Cf. Jean-François Sirinelli, 1992.
7. Cf. Philippe Joutard, 2009.
8. Cf. Berstein, 1992, 1996 e 1996a.
9. Getúlio Vargas (GV), Proclamação ao povo brasileiro, Biblioteca da Presidência da República (BPR). Getúlio Vargas, Discursos; disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>.
10. GV, Discurso de 11 jun 1940, BPR.
11. GV, Problemas e realizações do Estado Novo, entrevistas dadas à imprensa do país, em Petrópolis e em São Lourenço, fev e abr 1938, BPR.
12. GV, Discurso na inauguração, em Goiânia, da Associação Cívica Cruzada rumo ao Oeste, BPR. Cf., igualmente, Gabriela C. Berskow, 2007.
13. GV, Discurso pronunciado no estádio do Vasco da Gama por ocasião das comemorações do Dia do Trabalho, 1º mai 1941, BPR.
14. GV, Discurso na Associação Brasileira de Imprensa (ABI), out 1939, BPR.
15. Cf. João Almino, 1980.
16. Cf. Leôncio Martins Rodrigues, 1990.